



2012年10月1日安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的第1267
(1999)和1989(2011)号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

谨依照第1989(2011)号决议附件一第(a)段，随信转递第1526(2004)号决议所设分析支助和制裁监测组根据安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的第1267(1999)和第1526(2004)号决议提交的第十二次报告。

请将所附报告提请安全理事会成员注意并作为安理会文件印发为荷。

彼得·维蒂希(签名)



分析支助和制裁监测组根据关于基地组织及有关个人和实体的第1989(2011)号决议提交的第十二次报告

目录

	页次
摘要	4
一. 背景	5
A. 基地组织领导层	5
B. 与基地组织有关联的团体	6
二. 加强制裁的效果	7
A. 修订制裁制度的说明	8
B. 增强制裁的效果	8
C. 建议	9
三. 实施制裁	11
A. 监察员和法律上的挑战	11
B. 名单	13
C. 审查的影响	13
D. 列名理由的简要说明	14
E. 名单的新格式	14
四. 资产冻结	15
A. 金融行动工作组和遵守程度	15
B. 实施资产冻结措施方面的挑战	16
C. 豁免	17
五. 旅行禁令	17
A. 旅行禁令的执行	17
B. 豁免	17
六. 武器禁运	18
A. 武器禁运的影响	18
B. 对武器禁运措施进行技术改进的空间	19

C.	增强对实施的政治承诺	20
D.	英特网	20
七.	监测组的活动	21
A.	访问	21
B.	国际和区域组织	21
C.	与情报和安全局的区域会议	21
D.	与安全理事会其它委员会的合作	21
E.	反恐执行工作队	22
八.	其他问题	22
附件		
	与基地组织制裁名单上个人有关的诉讼	23

摘要

本报告审查安全理事会关于基地组织及有关个人和实体的第 1267(1999)和 1989(2011)号决议所设委员会面临的两个关键问题。第一个问题是，在基地组织及其关联团体给国际和平与安全造成的威胁发生变化的情况下，制裁制度应如何适应这一变化；第二个问题是，委员会如何能够最好地将其注意力从适当程序方面的挑战和其他程序事项转向改善措施的执行情况。

分析支助和制裁监测组注意到，基地组织作为一个分级的统一机构的力量在不断削弱。其中央领导层几乎无权管辖其关联团体的活动，关联团体目前都正专注于本地或区域问题，而不是开展全球运动。监测组建议，在认识到这一趋势的情况下，委员会着重在区域范围内开展活动，与那些受局部威胁影响最严重的国家开展互动协作。

这是监测组几年来的首次报告，这几年中未将适当程序问题列为核心问题。在与那些认为其列名不合理的个人和实体打交道方面，监察员办公室已成为高度有效的机制，且因此得到广泛认可。虽然法院还面临着一些潜在的重要法律挑战，而且委员会仍将继续面临艰难的除名决定，但它现在可投入更多时间来增强该制度的影响。

委员会完全可以重申制裁的最初目的，即打击恐怖主义行为给国际和平与安全造成的威胁。这项工作需要主动性和创造性。现在，委员会应重点关注那些损害有效执行制裁的遗留问题，尤其是在国家能力方面。这也将需要各国在本国和区域范围内的参与。

一. 背景

1. 2011年6月,安全理事会决定将因与塔利班和基地组织有关联而受到制裁的个人和实体的综合名单分成两部分,将与塔利班有关的那些条目放到受新制裁制度制裁的另一份名单中。¹ 根据第1267(1999)号决议设立的制裁制度现被称为基地组织制裁制度。

2. 分开列名使负责监督该制度的委员会得以让该制度的针对性更明确。本报告是监测组编写的第十二份报告,报告提供了关于如何开展上述工作的一些想法。

A. 基地组织领导层

3. 自监测组2011年2月22日上次报告²以来,基地组织(QE.A.4.01)带来的全球威胁继续减弱。乌萨马·本·拉丹(QI.B.8.01)于2011年5月死亡;此后不久,穆罕默德·伊利亚斯·卡什米里(QI.K.284.10)、³ Atiyah Abd al-Rahman(未列名)、⁴ Badr Mansoor(未列名)⁵ 以及盘踞在也门的引人注目的宣传鼓动分子Anwar Nasser Abdulla al-Aulaqi(QI.A.283.10)⁶ 等其他几个主要领导人死亡,使该运动仓皇失措。其新领导人Aiman Muhammed Rabi al-Zawahiri(QI.A.6.01),赢得了基地组织关联团体的口头支持,但未能提供恢复已失去地位所需的能量和领导能力。大规模非暴力群众抗议活动引发的“阿拉伯觉醒”,以及Al-Zawahiri的反应软弱无力,⁷ 表明基地组织及其思想对新一代活动家毫无影响。

4. 面对无人驾驶飞机造成的损耗以及国际影响力减退,基地组织领导层比以往任何时候都更依赖地方和区域伙伴,以便保持其影响力。除偶尔发布录像呼吁在其他地方开展行动外,基地组织自身的活动基本局限在巴基斯坦和阿富汗。但是,随着边境内外的好战分子采取措施结束暴力,基地组织日益被孤立,并与巴基斯坦塔利班运动(巴塔)(QE.T.132.11)领袖Hakimullah Mehsud(QI.M.286.10)

¹ 见安全理事会第1988(2011)和1989(2011)号决议。

² 见监测组第十一次报告(S/2011/245)。

³ 为基地组织最有能力的袭击策划者之一,是基地组织与阿富汗和巴基斯坦边境地区的其他战斗团体之间的联系人。据报,于2011年6月死亡。

⁴ 基地组织的行动领袖。据报于2011年8月被打死。

⁵ 基地组织与巴基斯坦其他战斗团体之间的关键中间人。据报于2012年2月被打死。

⁶ 基地组织进行招募中有影响力的关键人物,参与了阿拉伯半岛基地组织(QE.A.129.10)的海外行动。于2011年9月被打死。

⁷ 2011年2月18、24和27日,3月4日,4月16日,5月21日,8月8日和12月1日发布的第9条信息“给我们在埃及的民众的希望和喜讯”,以及2012年2月29日发布的第9部分说明了这一点。Zawahiri于2011年6月27日和2012年2月7日就阿拉伯叙利亚共和国的形势发展发表专门讲话,并于2011年11月11日对利比亚人发表讲话。Zawahiri的所有18份声明都敦促革命者不要相信西方或腐败的选举进程,而是设法暴力推翻国家。

等被遗弃者以及阿富汗塔利班内部持异议者结成伙伴。虽然 Zawahiri 将尽力破坏好战分子和阿富汗政府或巴基斯坦政府之间的任何和谈，但目前的趋势对他不利。

B. 与基地组织有关联的团体

5. 乌兹别克斯坦伊斯兰运动(QE. I. 10. 01)继续在阿富汗和巴基斯坦发动袭击，⁸此外，其他 4 个与基地组织有关联的团体仍积极活动。阿拉伯半岛基地组织(半岛基地组织)(QE. A. 129. 10)最成功，利用也门的政治动荡在该国南部建立了牢固的基地。自Aulaqi死亡以来，半岛基地组织作为基础更广泛的Ansar al-Shariah(未列名)的牵头实体开展行动，将其所有力量和资源用于国内目标。它很可能会继续这样做，因为它面对的是也门政府协调一致，努力恢复控制；尽管该组织领导人宣称并未放弃攻击也门境外的目标。⁹ 伊拉克基地组织(QE. J. 115. 04)继续重点削弱伊拉克政府的权力，并挑起逊尼派和什叶派之间的教派冲突。自 2012 年初以来，该组织越来越肆无忌惮和残忍，但缺乏民众支持。虽然伊拉克基地组织宣称支持阿拉伯叙利亚共和国总统巴沙尔·阿萨德的对立面，但其在叙利亚的影响力尚不明显。

6. 伊斯兰马格里布基地组织(QE. T. 14. 01)继续在萨赫勒地区策划和发动袭击，¹⁰ 并继续在阿尔及利亚策划和发动少量袭击；¹¹ 尽管赎金为其带来大量资金，伊斯兰马格里布基地组织未能在该地区以外产生多大影响。但该组织为“博科哈拉姆”组织(未列名)提供了援助，该组织是以尼日利亚北部为中心的一个恐怖主义团体，声称支持基地组织的目标。¹² “博科哈拉姆”组织日益致命的袭击依然是针对尼日利亚的目标，但该组织与伊斯兰马格里布基地组织有关联，并且于 2011 年 8 月轰炸了位于阿布贾的联合国大楼，导致 25 人死亡，表明该组织今后可能开展更广泛的活动。¹³

⁸ 乌兹别克斯坦伊斯兰运动越来越多地在阿富汗进行招募。在 2011 年 11 月 30 日的一份声明中，该组织声称回历 1432 年(2010/11 年度)死亡的 86 名战斗人员中，64 名是阿富汗人。2011 年 8 月，该运动开始出版名为“Ghazwa-ye Hind”(印度之战)的乌尔都语杂志。

⁹ 例如，2012 年 2 月公布在好战分子网站上的与 Fahd Mohammed Ahmed al-Quso (QI. A. 288. 10) 进行的访谈。

¹⁰ 尤其是在马里，例如 2011 年 12 月 20 日对一个宪兵营地发动的袭击。

¹¹ 例如，2011 年 8 月 26 日在 Chercell 对军事学院发动的袭击和 2012 年 3 月 3 日在塔曼拉塞特对宪兵发动的袭击。

¹² 区域官员的情况介绍。另见评估团关于利比亚危机对萨赫勒地区产生的影响的报告(S/2012/42)。

¹³ 尼日尔当局称，“博科哈拉姆”成员与居住在尼日利亚的 1 名伊斯兰马格里布基地组织成员一起，于 2011 年 1 月 7 日参与在尼亚美绑架了 2 名法国公民。

7. “博科哈拉姆”组织还得到了盘据在索马里的团体青年圣战运动(青年党)的支持,¹⁴ Zawahiri于2012年2月正式承认其属于基地组织。然而,2011年6月,东非基地组织领袖法祖尔·阿卜杜拉·穆罕默德(QI. M. 33. 01)及其可能的继承人 Bilal al-Berjawi(未列名)死亡,加上一系列军事挫败和领导层纠纷,以及许多外国战斗人员前往也门,使青年党处于2006年兴盛时期以来最弱的时期。

8. 在高加索等其他地方,“高加索酋长国”(QE. E. 131. 11)也因其骨干分子死亡及其领导层内部分裂而遭受损失。东南亚的伊斯兰祈祷团(QE. J. 92. 02)、拉贾·索拉曼运动(QE. R. 128. 08)和阿布沙耶夫集团(QE. A. 1. 01)等团体基本未采取行动。伊斯兰祈祷团的前任精神领袖兼真主统一团(QE. J. 133. 12)的创建者 Abu Bakar Ba'asyir (QI. B. 217. 06),因恐怖主义活动于2012年6月被判处15年监禁。¹⁵ 在印度尼西亚,2012年2月开始对被控参与2002年巴厘岛爆炸案的 Umar Patek (QI. P. 294. 11)进行审判;致使经确认的行动人员中鲜有逍遥法外者。但是,委员会于2012年3月决定将真主统一团及其2名领导人¹⁶列入名单,表明威胁并未完全消除。

二. 加强制裁的效果

9. 直到最近,制裁制度面临的主要挑战一直是缺乏对列入名单者的正当程序;而现在的主要挑战则是有必要依据当前的威胁调整制度,并避免实施不严。这些挑战来自两大趋势:一是基地组织和有关团体构成的威胁不断变化,二是将实施看作为一个静态的概念,不是作为一项检查名单的例行工作,就是作为可以一概忽略事项。

10. 如上文所述,虽然国际上的压力导致基地组织中央领导层的权威和能力显著下降,但巴基斯坦、索马里和也门等国的关联团体已至少在本地得以增强其影响和形象。这些关联团体所构成的威胁有别于基地组织领导层构成的威胁,但委员会的工作重点大体上仍然是查看过去及长期列入名单的个人,以图防止过去的攻击再次发生,而不是前瞻性的,力求防止更活跃的团体发动新的攻击。这种做法也影响了委员会对实施的态度。

11. 小组认为,委员会应着眼于两件事:将制裁制度的说明的侧重点置于基地组织和相关组织所构成的当前威胁,并在这方面依据对各项措施迄今的影响及未来可能产生的影响的分析实施各项措施。

¹⁴ 安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第751(1992)号和第1907(2009)号决议委员会于2010年4月12日将其列名。见 www.un.org/sc/committees/751/pdf/1844_cons_list.pdf 上的名单和 www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9904.doc.htm 上的新闻稿。

¹⁵ 上诉后刑期被缩短,但最高法院恢复了原判。

¹⁶ Mochammad Achwan(QI. A. 304. 12) 和 Abdul Rosyid Ridho Ba'asyir (QI. B. 305. 12)。

A. 修订制裁制度的说明

12. 在制裁制度建立的最初几年，继 1998 年在东非和 2001 年在美国发生的攻击后，目标是明确的：一个由乌萨马·本·拉丹领导的集中化的基地组织及其活动提供便利的少数金融家和非营利性组织。此外，该制度针对的是几个与基地组织有紧密联系的区域团体，如东南亚的伊斯兰祈祷团和北非的萨拉菲斯特呼声与战斗组织(AQIM)。此后，虽然名单所列种类越来越多，委员会却没有重定其说明。对该制度的普遍看法是，像许多其他反恐举措一样，其反应对象是昨天发生的事，而不是明天会发生的事。

13. 经修订的说明将强调制裁制度在缓解来自日益活跃但同时自称支持基地组织的全球恐怖主义构想的团体的威胁方面的作用，主要集中于地方或区域的目标。委员会和安理会应利用它们所建立的反对基地组织的国际共识，在国际和区域两级为受这些团体影响最严重的国家提供最大的国际支持，确保与基地组织有关的恐怖主义行为没有机会在这些国家之外重获其国际影响力。

14. 独立或以小团体形式行动的个人，很可能在其他地方保存着基地组织的构想，甚至发动攻击；¹⁷ 但制裁制度并不适合对付这种威胁。它所能做的是继续扼杀更大和更完善的团体的生命力，剥夺其资金，阻碍其活动和通信，使其受到国际社会的谴责。

B. 增强制裁的效果

15. 大多数会员国都有一些遵守第 1989(2011)号决议所述、先前决议所规定的三种制裁措施的机制，但在许多情况下，措施的实施由于缺乏充分的法律或行政框架而受到影响，并由于缺乏有关被列入名单方活动的信息及其下落而受到限制。冻结资产的实施往往由于这种方式而受阻，¹⁸ 在一些国家冻结资产需要有法院的命令，或不包括列入名单者的不动产或个人财产。即使有适当的法律授权，有关被列入名单的团体或组织的筹款活动的及时金融情报，对于冻结这些资产来说，是至关重要的，尤其是当这些资产以第三方的名义所持有时。

16. 旅行禁令一般通过将该名单纳入国家观察名单，或通过与国际刑警组织数据库进行核对而在正式的过境点实施，但对于自由行动区内或许多边境控制薄弱地区的旅行则没有效果。就武器禁运而言，虽然大多数国家订立了有关出售军事装备的法充分律，但恐怖分子却可以不费力气地获得用于暴力攻击的材料，在这些地方武器和自制炸药的原料都是现成的。对于也属于武器禁运范围内的恐怖分子训练活动，限制列入名单者的行动比实施武器禁运本身更能阻止这种活动。

¹⁷ 例如，Mohammed Merah 于 2012 年 3 月在法国杀死 7 人，宣称在意识形态上与基地组织相通。

¹⁸ 金融行动工作组评定只有一个国家(联合国)完全遵守及 15 个国家基本遵守其关于资产冻结的特别建议三(见第 49 段)。

17. 能力不足仍然是一个挑战。如联合国毒品和犯罪问题办公室和金融行动特别工作组等组织在鼓励建立、通过和实施适当法律框架和机制方面取得了长足进展，但整体来讲，遵守金融行动特别工作组特别建议三(现为建议 6)的情况普遍相对不足，而实施对基地组织的制裁制度是其中的一个关键组成部分。¹⁹ 这种情况似乎并未表明缺乏政治意愿，甚至缺乏技术援助，后者通过双边或多边安排而越来越多；更多的是与认为任务是很难的且好处尚不明朗的看法有关。

18. 同时，建立了适当的法律或行政框架的国家似乎经常认为，它们为取得遵守而需要做的不过是将基地组织制裁名单分发给金融机构和发放到边防哨所。虽然建立实施框架无疑是一项有效战略的关键组成部分，但该制度的最终目的是积极主动地采用各项措施来阻止基地组织和有关团体的活动。委员会应发挥主导作用，帮助各国了解制裁制度对于应付威胁工作的潜力。

19. 如果各国看到了更多的证据表明制裁发挥作用，它们会更倾向于实施各项措施并在这一过程中遇到更少的困难。成功会带来更多的成功。一个明显有效的制度，将使委员会能够对那些允许资金流向名单所列组织或个人、或对其旅行视而不见的国家采取更坚定的行动。小组一直认为，会员国的遵守需要来自对该制度的价值的信念，而不是来自一种被迫感，它仍然持这种观点。这可能需要委员会采取基于风险的工作方法，即根据其哪些方面最需要实施及哪些方面会最有效果的评估而安排与各国接触的优先顺序。

C. 建议

20. 小组建议委员会力求加大其各项措施的限制性效果，即更多地从战略角度列名(及除名)并让小组与最相关国家一起检查实施是否有效和彻底。一项有效的列名战略可着重于一个正考虑列入名单的特定的基地组织关联团体或一个似乎未受制裁影响的被列入名单的团体。委员会可请求各国帮助查明属以下种类的金融家、操作人员和主管：其活动最可能招致对其采取三项制裁措施，或鉴于其显著的作用，其疏忽将是令人震惊的。在以后做出任何列名决定后，委员会可要求小组在一段规定时期后与有关国家密切合作，评估措施的执行情况及对个人和目标关联者的影响。

21. 小组支持这种做法，建议委员会请其开展自己对威胁的评估，以向委员会提供关于无论是已列名或考虑列名的主要基地组织关联团体的分析结果、分类方法和风险评估。小组的工作可查明基地组织关联团体的主要领导和操作人员、工作方式、资金和武器来源及其脆弱性，从而提供追查基地组织关联团体的有效战略的基础。小组还可根据相关关联团体的行动地区向委员会提供对实施措施的区域和国家能力需要进行的初步评估结果。

¹⁹ 详见第 47 至 50 段。

22. 小组还建议委员会邀请有关国家讨论任何声称与基地组织有关联、或一国估计其与基地组织有关联的未列入名单团体所构成的威胁。这将有助于委员会更清楚地了解威胁和评估制裁制度作为一项可用的反措施的适当性，同时扩大其与会员国的互动。²⁰

23. 该名单现已经清除了许多过时的列名，安全理事会也扩大了监察员的权力，会员国没有什么理由以该制度缺乏公平为依据而不完全遵守制裁措施。因此，工作队建议委员会采取进一步措施，处理这种不遵守情况，特别是其贡献对委员会的确定目标战略尤为关键的国家的这种情况。这可能包括定期征求和检讨委员会成员、小组和会员国提交的有关不遵守情况的报告。委员会应考虑适当和迅速的对策，尤其是在缺乏能力似乎成为问题的根源的情况下。委员会在所有情况下应给予有关会员国充分机会来解释它所面临的问题。

24. 工作队还建议，委员会力求与国际刑警组织和其他有关机构合作以改进名单上信息、特别是电子格式信息的内容和传播，从而增加其措施的效果。成员国曾抱怨名单的频繁更新造成各种问题，特别是如果每次有变化，它们都要重新印发完整的名单；而国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告让它们更容易印发新的信息，并可提供名单上没有的详细情况。虽然通告永远不能取代名单，但小组建议委员会确保国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告包含所有列入名单的个人并载有尽可能多的用于查明的信息，频繁和及时更新有关个人的可能位置和活动。委员会成员、其他会员国、国际刑警组织或小组均可提议进行这种更新。²¹

25. 小组建议委员会力求增强公众和会员国对该制度的认识和支持。它可通过以下方式做到这一点：

(a) 定期评述与名单所列方有关的活动，以强调这一制度对(不断变化的)威胁的作用，²² 并通过向委员会以外的受众提供报告和战略决策而这样做；

(b) 区分例行会议与不定期实质性会议，在后一种会议上将结合一个特定问题²³ 或列入名单的团体讨论制裁制度，让来自委员会成员国首都的专家参加，之后酌情发表声明或报告；

(c) 举行半年一次的会议，讨论委员会的总体战略，随后发布一份声明；

(d) 邀请会员国单独或以集团方式出席委员会会议，讨论国家或区域范围内与列入名单方有关的具体问题。

²⁰ 正如安全理事会第 1989 (2011) 号决议第 44 段所鼓励的那样。

²¹ 特别通告的公开版本可通过互联网查阅，因此对金融部门的人员及在边境检查旅客的官员有所帮助。国际刑警组织已商定各种安排，小组和委员会秘书处可据此直接更新特别通告。

²² 2011 年 5 月，委员会发表了一份关于乌萨马·本·拉丹死亡的声明。

²³ 如各国在实施资产冻结上遇到的困难。

26. 小组建议委员会成员个人提出他们认为不会对国际和平与安全构成威胁的个人以将其从名单上除名，并确立比原先存在的一些条目的标准更高的列入名单标准。委员会可以要求安全理事会延长监察员的任期，以便就委员会在其成员未能达成协议后提交给它的除名案提出建议。

27. 小组建议委员会和安全理事会考虑赋予其一些调查权力的优势，尽管它在任何情况下均应在有关会员国的知情和同意情况下行动。

28. 小组建议该委员会设法更紧密地与反恐怖主义委员会协调其活动，特别是能力建设的活动。²⁴

29. 小组建议委员会找出和制定各种方法，衡量制裁制度在往往具误导性的冻结资产数额的计量、受到阻止的跨境旅行次数加进名单的新名字等范围之外的影响。一种可能的方法是要求小组在得到有关国家的同意后，尽可能多地约谈已列名或已除名的个人，以了解其被列入名单的经历。

三. 实施制裁

A. 监察员和法律上的挑战

30. 自从监察员办公室成立以来，²⁵ 尤其是在安全理事会第 1989(2011)号决议加强其任务之后，²⁶ 围绕着列名和除名的法律辩论场所又返回安全理事会和委员会，并远离各国和区域法庭。申请除名者也相应获益。尽管各国法院、区域法院以及条约机构可能对委员会关于除名的极少数决定具有某些间接影响，²⁷ 但是监察员程序相对迅速地了结了大量案件。²⁸ 此一机制的成功吸引了源源不断的新的请愿者，其中一些人也在国家和区域法院提出诉讼。

31. 监察员的审查为继续列名确立了高标准。她表示如果要列名，必须提供充分的资料，以构成“合理和可信”的基础，²⁹ 这似乎符合在一些司法管辖区、包括美利坚合众国和欧洲的法院提出的标准。实际上，监察员要求提供具体资料，以

²⁴ 符合安全理事会第 1989(2011)号决议第 52 段的规定。

²⁵ 安全理事会第 1904(2009)号决议。

²⁶ 见第 1989(2011)号决议，第 21 和第 23 段以及附件二。

²⁷ 例如，2009 年 7 月 20 日，委员会决定将 Nabil Abdul Salam Sayadi 和 Patricia Rosa Vinck 从综合名单中除名(新闻稿可查阅 www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9711.doc.htm)。

²⁸ 截止 2012 年 3 月 28 日，监察员接手审查 25 桩案件，并就其中 16 桩向委员会提交了报告。6 桩案子的结果是除名，一桩导致修订名单，一桩列名仍然有效，另一桩由请愿人撤回。委员会目前还在审理的有 7 桩。见 www.un.org/en/sc/ombudsperson/status.shtml。

²⁹ 例如见监察员办公室题为“Approach to and Standard for Analysis Observations, Principal Arguments and Recommendation”的文件，2011 年 8 月(可查阅 www.un.org/en/sc/ombudsperson/approach.shtml)。

佐证关于请愿者符合列名标准的指控，而且监察员一般都会寻求最新资料，尤其是当较旧的资料被认为含糊不清或证据不足之时。

32. 监察员认为，她目前的工作可以充分保护被列名人士得到公平、独立、有效处理程序的权利。如果我们“把重点放在……公平的基本要素上，而不是提出要素的机制，监察员办公室……就可以提供必要的公正和明确的处理程序……可解决知情权、发表意见权和有效的复审权”。³⁰ 关于监察员任务权限可保障正当程序的说法，现在很有说服力，甚至按照欧洲联盟综合法院确信所需要的条款，亦是如此：“一个独立和公正的机构……负责聆讯和裁定有关法律和事实的事项……可采取行动质疑制裁委员会作出的个别决定。”³¹ 监察员办公室，无论从法律角度还是在实践中，似乎都符合这些标准，包括进行有效的复查，办法就是假定监察员的建议具有裁决的威力。

33. Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (QI. Q. 22. 01) 案和其他几个案件仍有待法庭裁决，仍有可能损害这一制度，或使其无法展望未来。就这一案件而言，欧洲联盟综合法庭于 2010 年 9 月 30 日裁定，Qadi 未经正当程序而被非法剥夺其财产，因为将他列名的理由含糊不清，且没有证据加以佐证，也没有给他充分机会提出辩驳。这项裁决认为监察员初始权限不足，因此予以驳回，目前仍不清楚第 1989(2011) 号决议所做修订(使监察员的裁决可强力推断为最终裁定)对欧洲法院而言是否足够，而欧洲法院还有待于对下级法院提出的上诉做出裁决。³²

34. 与此同时，美国哥伦比亚特区的地区法院于 2012 年 3 月 19 日对 Qadi 在美国被列名提出的平行质疑作出驳回的裁决。³³ 法院裁决认为，Qadi 之所以被美国列名，是得到了机密和非机密资料的“充分证明”，其中除其他外，显示他支持与基地组织有关联的人士以及相关团体和活动。法院查明，Qadi 曾以惠益和 100 万美元以上的资金支持过“基地”组织关联人员，包括 Wa'el Hamza Abd al-Fatah Julaidan (QI. J. 79. 02)。现在，这一裁决引起的问题是，其他审查 Qadi 案件的机构如何对待美国法院的调查结果，特别是考虑到美国法院已获得机密材料。

建议

35. 监察员程序可以得到改进的一个领域是透明度，尤其是在监察员建议继续列名的方面。小组建议，这种情况下，委员会应要求监察员将报告提供给所有方面

³⁰ Ana Maria Salinas de Frias, Katja L.H. Samuel 和 Nigel D. White(合编), Counter-Terrorism, International Law and Practice(牛津大学出版社, 牛津, 2012 年), 第 16 章。

³¹ 欧洲联盟综合法庭 2011 年 9 月 30 日裁决(第七分庭), T-85/09 号案件, *Kadi 诉委员会*, (可查阅 <http://curia.europa.eu>)。

³² 然而应指出, 该法院只可考虑 Qadi 在被列名之时所拥有的上诉机会。

³³ *Kadi 诉 Geithner*, 09-0108 号案件(2012 年 3 月 19 日备忘录意见)。

(至少是非机密性部分)，以便使公众了解除了简要说明以外的列名理由，并为各国和区域法院依靠委员会的裁决提供了进一步基础。

B. 名单

36. 自监测组上次报告以来，委员会在名单上又新增加了 23 个名字(20 名个人和 3 个实体)，并将 16 人除名，³⁴ 其中 6 人是在监察员对案件审查后除名，在 26 个条目中，有 23 个经过监察员的审查。³⁵ 在同一时期，委员会更新了 146 人和 71 个实体的条目，对名单进行了 350 多处改动。³⁶ 现在名单有 329 项条目，其中 260 项涉及个人，69 项涉及实体。委员会积极主动地向会员国征求新的数据，从而大大改进了名单的范围和准确性。

C. 审查的影响

37. 安全理事会第 1989(2011)号决议授权委员会进行 4 次审查，审查内容包括缺少足够识别信息以至于无法确保有效执行措施的条目、据报告已死亡的个人、据报或已确认不复存在的实体以及三年来或超过三年未经审查的姓名(第 37 至 40 段)。到目前为止进行的审查显示，委员会有决心在会员国耐心和持续的支持下，对名单每一个相关条目维持高标准的审查，从而使委员会能改进名单，并确保所有列名仍然可信、适当并尽可能便于用户实施制裁。

1. 缺少识别信息

38. 根据安全理事会第 1822(2008)号决议第 25 段的授权进行的审查结束时，列入基地组织制裁名单上缺乏足够识别信息以至于无法准确和肯定地查实的 77 人已减为 37 人。³⁷ 委员会商定，监测组应与会员国合作，争取进一步降低这个数字。

2. 据报已死亡者和已失去功能的实体

39. 据报，名单中有 34 人已经死亡。委员会决定，考虑到第 1989(2011)号决议第 31 段，³⁸ 委员会应就 26 个这类姓名致函指认国，提请其注意第 1989(2011)号决议第 27 段所载程序，与此同时，监测组应继续寻求其他人员现状的进一步资料。名单中有 32 个实体据报或被确认已不复存在。委员会决定就上述 14 个这类实体致函指认国，请监测组寻求其余实体的进一步信息。

³⁴ 截止 2012 年 3 月 30 日。

³⁵ 监察员审查的一些案件涉及名单上不止一个条目。

³⁶ 在此期间，监测组共提交了 393 项更新，其中委员会核准了 366 项，驳回两项，余下的是指后来从名单中去除的，或委员会仍在审议的条目。

³⁷ 如果缺乏以下 4 个基本识别信息，委员会就认为条目不够充分：全名、出生日期(大约)、出生国家/出生地和国籍。

³⁸ 该段鼓励提出请求，将已正式证实死亡的个人从名单中除名。

3. 三年期审查

40. 根据第 1989(2011)号决议第 40 段，委员会在 2008 年 7 月到 12 月期间，审查了增列在名单上的 18 个名字。其中 3 个名字已从名单中除名，另外 4 个在其他审查中或结合监测组关于修改条目的建议而进行审议。委员会现将就其余 11 个致函指认国，再次提请这些国家注意第 1989(2011)号决议第 27 段所载程序。

4. 建议

41. 委员会在审查那些被认为可能已死亡或失去功能的个人或实体以及或缺乏识别信息的实体的条目时，已开始提请指认国注意第 1989(2011)号决议第 27 段的规定。该段授予这种请求的决策权，除非委员会以协商一致方式拒绝，或安全理事会通过表决予以拒绝。为加强审查的影响，监测组建议委员会将这一做法扩大至其所有审查工作。

D. 列名理由的简要说明

42. 简要说明除了向当事方解释为何列名外，其目的是向公众通报，并向国家当局解释列名的根据。自监测组上次报告以来，已为所有新的列名编写了简要说明并对现有列名做了 200 处技术性和实质性修订。然而，许多简要说明需要进一步改进；例如，一些说明没有关于所列个人或实体在过去五年中任何活动的信息，这可能会引人质疑继续列名的理由。监测组将继续与会员国、特别是与指认国合作，以更新说明。

E. 名单的新格式

43. 为提高名单上信息的准确性、完整性和可获得性，安全理事会核准了新的提交列名表格，³⁹ 以及名单本身新的标准化格式。迄今为止，格式在很大程度上保留了 2003 年编制的结构，⁴⁰ 但是与自动搜索并不完全兼容，而最积极的执行方则使用自动搜索应对各国和国际制裁制度带来的巨大工作量。委员会已要求其秘书处按照监测组提出的模式，设计名单新格式，预计将在 2012 年底推出。

44. 监测组设计新格式时，与潜在的利益攸关方进行了协商，其中包括会员国、区域组织、专门机构和几家金融机构以及环球银行间金融电信协会。⁴¹ 来自公私部门的专家表示，必须限制大量的假阳性（即在进行了劳动密集型二次检查后，发现手动输入或自动搜索生成的所列姓名并非相同）及假阴性的风险（即配

³⁹ 安全理事会在第 1735(2006)号决议第 7 段要求各会员国在向委员会提名以列入名单时使用封面表。

⁴⁰ 2007 年 11 月，委员会在其网站给名单增加了可扩展标记语言版本。然而，原有设计并未充分发挥该格式的全部潜力，没有可扩展标记语言概要定义，以说明数据的设计，同时这也不是一种标准化的输入方法，见 www.un.org/News/Press/docs/2007/sc9173.doc.htm。

⁴¹ 沃尔夫斯贝格集团在协助召集这些利益攸关方时，发挥了重要作用。

套系统未能确定的真实生成列名)。新的标准格式将减少错误范围,并使终端用户可采用更先进的筛选技术。新的标准定名格式将确保可准确读取列名者的名称。⁴²

45. 新的名单格式的设计也是为了配合安全理事会其他制裁制度的不同要求,从而使所有名单中的数据标准化。安全理事会采取统一格式,将大大有助于终端用户处理信息,从而更有效地执行制裁制度。也可把联合国的模式作为各国和区域名单的标准加以推广,迄今为止,至少有一个成员国已决定予以采用。

四. 资产冻结

46. 资产冻结在减少基地组织及其关联者的威胁方面有相当大的潜力,但各国很难执行。所幸的是,有许多国家、区域和国际机构在改善遵守情况方面可以发挥作用,包括金融行动任务组、金融行动任务组形式的区域组织、世界银行、国际货币基金组织(基金组织)、反恐怖主义委员会执行局、联合国毒品和犯罪问题办公室和私营部门。

A. 金融行动工作组和遵守程度

47. 会员国正在加大对金融行动任务组建议的执行力度,但仍有很多工作要做。安全理事会第 1989(2011)号决议强烈敦促会员国执行金融行动任务组关于洗钱问题的四十项建议和该任务组关于资助恐怖主义问题的九项特别建议中体现的综合国际标准,并鼓励会员国利用特别建议三提供的指导,有效执行定向反恐制裁措施。此外,安理会鼓励监测组与金融行动任务组等组织合作,以提高对各项措施的认识并推动其遵守。⁴³

48. 金融行动任务组框架比基地组织制裁制度更为广泛,但提供了处理资助与基地组织有关的恐怖分子方面的互补方法和工具。金融行动任务组已制定了全面的标准以及评价和执行机制,其中包括实施资产冻结的要求。监测组在与金融行动任务组的互动中,能够提供有关制裁制度的具体专业知识,并了解基地组织和其他列名组织和个人所构成的威胁。因此,金融行动任务组对各国的指导对于各国执行制裁措施十分重要。

49. 金融行动任务组的评价显示,各会员国广泛需要继续发展实施资产冻结的能力。截至 2012 年 3 月底,对 162 个会员国的评价报告表明,大多数会员国还没有在刑事诉讼以外毫不延迟地冻结资产的法律框架,甚至当它们有这种框架时,

⁴² 新方法设想:第一,规范所有姓名的陈述,无论其书写、来源或质量如何;第二,说明姓名的组成部分,以避免不同命名规矩造成的混乱;第三,说明被列名者已知名字的级别。

⁴³ 见第 1989(2011)号决议第 41 段和附件一(v)段。在第 1617(2005)号决议第 7 段,安全理事会已强烈敦促所有会员国采用金融行动工作组建议中的综合国际标准。

它们往往没有有效地实施。只有 16 个会员国被评为遵守或基本上遵守特别建议三。64 个国家被评为部分遵守，也就是说，发现它们采取了实质性的行动，并有实施冻结资产的法律基础，但存在一些不足和普遍需要改进其制度和程序。82 个国家被评为不遵守，这意味着它们完全无法实施资产冻结。

50. 在其余 31 个联合国会员国中，9 个是基金组织和世界银行的联合金融部门评估方案的评估对象，但详细的报告没有向公众提供。然而，关于标准和守则遵守情况的附加报告显示，资产冻结制度的实施工作在这些国家也十分薄弱。对于其他 22 个国家，金融行动任务组点名 5 个国家存在“反洗钱和打击资助恐怖主义方面的战略缺陷”。⁴⁴ 金融行动任务组没有关于其余 17 个国家的具体信息，但认为其中 7 个国家本身受到安全理事会的制裁，⁴⁵ 许多国家不太可能有能力充分遵守。遵守能力最弱的地理区域是非洲，在接受评价的该地区 33 个国家中，有 6 个国家被认为是部分遵守，27 个国家被认为是非遵守。

B. 实施资产冻结措施方面的挑战

51. 对反洗钱和打击资助恐怖的评估表明，大多数会员国在技术、财政和人力资源的能力方面遇到限制。经济主要依赖现金交易、大部分经济活动发生在非正规部门以外的会员国面临特殊困难。在撒哈拉以南非洲地区尤其如此，其中在银行开有存款账户的家庭数量估计只有 12%。⁴⁶ 不受管制的替代性非正规部门对于非法交易可能是有吸引力的渠道，其排除在监管过程之外显然不利于有效资产冻结制度的实施。监测组曾与非正规价值转移系统较为常见的几个国家合作，并与这些企业的业主合作，以确定它们如何协助实施资产冻结，而不是破坏这一工作。监测组打算继续与联合国系统其他伙伴一起合作，并提出意见和建议。

52. 如监测组在以往报告中所指出的，⁴⁷ 资产冻结的实施在慈善捐赠和人道主义援助地区格外复杂。在基地组织制裁名单上有许多“慈善”和不以营利为目的的组织，并且阿拉伯半岛基地组织等被列名团体和青年党等与基地组织有联系的非列名团体，控制需要人道主义救济和发展援助的领土；一些评论家认为，制裁措施阻碍合法的民间社会活动和救济工作。⁴⁸ 监测组正在与反恐怖主义委员会执

⁴⁴ 见 www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236992_1_1_1_1_1,00.html。

⁴⁵ 科特迪瓦、刚果民主共和国、厄立特里亚、伊拉克、利比亚、索马里和苏丹受到安全理事会制裁。见 www.un.org/sc/committees/index.shtml。

⁴⁶ 援助最贫穷者协商小组和世界银行集团，*Financial Access 2010: The State of Financial Inclusion Through the Crisis* (哥伦比亚特区华盛顿，2010 年)，第 4 页。

⁴⁷ 最近是在其第十次报告 (S/2009/502) 第 65 段。

⁴⁸ Ben Hayes, *Counter-terrorism, 'policy laundering' and the FATF: legalising surveillance, regulating civil society* (阿姆斯特丹和伦敦, Transnational Institute and Stewardship, 2012 年 2 月)。

行局和其他联合国伙伴合作，开展有关恐怖分子滥用非营利部门以及如何防止这一情况的研究。监测组期待在适当的时候提出建议。

C. 豁免

53. 安全理事会在第 1989(2011)号决议第 57 段中指示监测组审查委员会依照第 1452(2002)号决议给予资产冻结豁免的程序，并就改进这种程序提出建议。2011 年 11 月，监测组向委员会提交一份文件，其中指出现行制度对遵守有负面影响，因为大多数列名个人为其居民的会员国似乎忽略这一问题，而该机制既没有提供有效的豁免程序，也没有加强资产冻结的实施。

54. 委员会同意监测组应与有被列名居民的会员国联系，以讨论第 1452(2002)号决议的优势和缺点，从而了解为什么很少会员国告知委员会它们打算根据决议第 1(a)段规定允许基本的开支。监测组还将研究不从豁免中受益的列名个人如何得以支付其基本开支。监测组将根据答复，向委员会提出进一步的建议。

五. 旅行禁令

A. 旅行禁令的执行

55. 列名团体的活动被日益局限于缺乏有效政府和边境控制薄弱的地区。这体现了其他地区的边境管理系统的改善，并且这一趋势的延续将进一步限制列名团体可以自由行动的地区。随着名单上信息的完善和国际刑警组织-联合国安全理事会特别通告提供更多的细节并成为边境负责机关更熟悉的工具，列名个人在进行国际旅行时承担的风险将会增加。

56. 自监测组的上次报告以来，委员会没有收到关于列名个人在边境被拦截的报告，而委员会进一步强调在名单条目中增加适当的识别信息，这意味着名单近期增加的条目包括护照和国民身份证的详细信息。由于监测组不了解国家不遵守旅行禁令的许多情况，这表明绝大部分列名个人没有跨越国际边界或在跨越国际边界时非常谨慎地保持隐蔽状态。

B. 豁免

57. 委员会已引入了快速和公开地给予旅行禁令豁免的更好程序，⁴⁹ 各国应注意，列名个人可能由于各种原因需要旅行，包括履行宗教义务。委员会在设立新程序后已批准了三项豁免。

⁴⁹ 委员会于 2008 年 12 月更新了其准则(见网站中的新闻稿:www.un.org/News/Press/docs/2009/sc9607.doc.htm)，除其他外增加了有关旅行禁令豁免的新的一节(准则见 www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf，情况介绍见 www.un.org/sc/committees/1267/fact_sheet_travel_ban.shtml)。

六. 武器禁运

A. 武器禁运的影响

58. 武器禁运规定致力于补充其他有关武器出售和购置的法律和法规。只要各国对执法当局视线内的列名个人实施禁运，他们会感觉到最大的影响，但名单上的许多个人和团体在当局视线外或接触不到的地方开展行动。此外，即使重型武器和制成的爆炸物得到良好的监管，小武器和简易爆炸物所用材料以及如何使用的指导说明到处可以找到。基地组织的野心，包括获得大规模杀伤武器的野心，因其自身的局限性和国际保障措施而受到的制约比因明确执行制裁制度而受到的制约更多。虽然禁运是国际社会表达意愿的一种功能，其全面实施将需要更大的决心。

1. 阿富汗及边境区域

59. 阿富汗及其邻国，特别是巴基斯坦的边境地区，继续经受基地组织和相关列名团体实施的暴力。吉尔布丁·希克马蒂亚尔(QI. H. 88. 03)在巴基斯坦的阿富汗难民营中保持培训能力，并往往试图通过攻击阿富汗申明其对该国政治前途的影响。乌兹别克斯坦伊斯兰运动将其影响力扩展到阿富汗北部，并仍活跃在巴基斯坦一侧的边境。乌兹别克斯坦伊斯兰运动的衍生组织——伊斯兰圣战组织(QE. I. 119. 05)，已培训了来自阿富汗、德国、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土耳其和乌兹别克斯坦以及其他地区的个人，尽管许多人已被打死或被俘。穆罕默德军(QE. J. 19. 01)针对巴基斯坦的宗派目标采取行动，而且还提供战斗人员和自杀爆炸手，供在阿富汗的其他关联者部署，正如乌兹别克斯坦伊斯兰运动和拉什卡-塔伊巴组织(QE. L. 118. 05)所做的一样。Hakimullah Mehsud领导下的巴基斯坦塔利班运动继续对巴基斯坦发动暴力袭击，⁵⁰ 并且从边界两侧获得武器、培训和攻击物资。

2. 萨赫勒和中东

60. 同样，萨赫勒地区的武器禁运工作取得的可衡量效果也很少。伊斯兰马格里布基地组织已成为一个针对当地安全部队和包括外国人在内的平民的区域威胁。利比亚内乱已导致包括单兵携带防空系统在内的更多武器出现在市场上，⁵¹ 尽管监测组只收到一份有关向一架阿尔及利亚直升机发射导弹的报告。2011年7月至2012年2月，阿尔及利亚当局缴获了数百件小型武器，数千发子弹，一吨多炸药和通讯设备等其他物资。监测组认为，这些武器中的一些是运给穆赫塔尔·贝尔

⁵⁰ 尽管据报告，2011年2月Hassan Muhammad Abu Bakr Qayed，又称Abu Yahya al-Libi(QI. Q. 297. 11)和其他人员试图将其注意力转移到阿富汗。

⁵¹ 乍得在其提贝斯提地区截获了来自利比亚的两枚SA-7导弹，尼日尔也缴获了几枚。当局未能确认导弹的运送目的地，但缴获的导弹证实其在伊斯兰马格里布基地组织活跃的地区可以获取。

穆赫塔尔(QI. B. 136. 03)的。同样令人关切的是利比亚的核材料和化学材料安全问题，这一问题已经得到了国际专门机构和会员国的关注。

61. 至于先进的武器系统，2012年2月，当局在阿尔及利亚和利比亚之间的边境附近缴获数十枚防空导弹；在尼日尔和乍得没收了类似的导弹，并且在2011年年底，当局又在阿尔及利亚和利比亚之间的边境地区缴获了大约200枚反坦克导弹。很可能有更多的导弹不在国家控制之中。2011年6月，尼日尔安全部队截获一个前往马里北部的车队，其中载有源自利比亚的640公斤塞姆汀塑胶炸弹，这些炸弹是运给伊斯兰马格里布基地组织的。

3. 阿拉伯半岛、非洲之角和中东

62. 在也门，阿拉伯半岛基地组织在寻找武器方面没有困难，因为该国小武器泛滥。在2011年和2012年的内乱中，阿拉伯半岛基地组织能够缴获到重型武器，甚至坦克，但其使用价值仅限于本地冲突。利比亚危机的后果也可以在非洲之角看到，但与此相反的是几个国家报告称，随着前利比亚政权的垮台，通过厄立特里亚从利比亚流入索马里的武器急剧下降。尽管如此，青年党声称于2012年3月在下谢贝利州向一架军用直升机发射了地对空导弹，⁵² 并且尽管经历了挫折，它已成功在实地保持一支非正规军达6年之久。该区域的会员国还请注意青年党控制和使用港口和机场以违反武器禁运规定的情况。

4. 东南亚

63. 相比之下，东南亚各国继续采用越来越有效的方式使基地组织及其关联者得不到武器、物资、训练和新兵。他们通过加强法律文书并确保其执行而部分实现了这一点。

B. 对武器禁运措施进行技术改进的空间

64. 这个区域调查显示，有效实施武器禁运依赖于有效的政府与控制武器贩运、物资和军事技术援助或培训的政治意愿的结合。制定和实施有关合法⁵³ 和非法⁵⁴ 武器贸易的国际控制措施，具有加强武器禁运的实施工作的潜力，特别是在起草这些条约及其实施机制时考虑到安全理事会的禁运规定。⁵⁵ 然而，国际文

⁵² 题为“青年圣战运动——用一枚地对空导弹瞄准一架军用直升机(伊斯兰日历1433年4月12日，星期日)”的声明于2012年3月6日发表。

⁵³ 例如，武器贸易条约(可在 www.un.org/disarmament/convarms/ArmsTradeTreaty 上查阅)。

⁵⁴ 例如，补充《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的《打击非法制造和贩运枪支及其零部件和弹药的议定书》，第55/255号决议附件(可在 www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/255e.pdf 上查阅)。

⁵⁵ 根据《联合国宪章》第48条，会员国有义务不仅直接遵守安理会的强制性决定，而且还必须通过它们所加入的国际机构中的行动加以遵守。

书没有经常引用相关的安全理事会的制裁制度，尽管会员国有义务遵守这些制度。针对监测组在此方面加强协调的以往建议，会员国和国际组织都表示关切，其中包括对政治敏感性的关切和对做生意的额外费用的担忧。不过，安全理事会决心加强这方面的协调。⁵⁶

65. 在少数情况下，武器禁运促使成员国通过包含制裁措施的国家法律和法规，或使它们修订现行法规，但监测组发现这是个例外情况，不是规律。在法律确实存在并得到有效执行的地区，被列名方不得不使用军民两用产品制造简易爆炸物。以前，监测组已评估如何找到这样的前体材料，⁵⁷ 但这似乎不可行，因为这些材料广泛存在并且对现代社会十分重要。总之，对武器禁运措施的技术改进可能已经达到了极限。

C. 增强对实施的政治承诺

66. 虽然没有会员国愿意允许基地组织自由地购买武器和开办训练营，但对确保这一情况不会发生的重视程度却各不相同。许多国家缺乏资源，面临各种需要资源的需求，认为受到的威胁有限，陷入了区域冲突或期望邻国多承担责任。委员会欢迎各国提出援助请求，⁵⁸ 但问题却不仅如此。针对基地组织的武器禁运只有成为全球限制武器流动全面努力的一部分，才能发挥最大效力。各国通常寻求自行管理本国的武器贸易，在会员国与监测组的接触中，仅有几次请安全理事会确保其他国家政府更加遵守制裁机制。总的来说，在问题长期存在且根深蒂固的领域，难有所为的想法降低了武器禁运的价值。

67. 基地组织及其列名的关联组织会想方设法地随时及利用一切可供支配的手段发动袭击；尽管执行面临各种困难，但各国必须制定完善和充分的法律，尽可能使基地组织无法发动袭击。武器禁运是一项涉及面很广的措施，各国可能发现很难完全加以执行。尽管如此，武器禁运却为尝试完全执行奠定了有用的法律基础，也是各国努力的一个目标。因此，监测组建议与联合国毒品和犯罪问题办公室、反恐怖主义委员会执行局、各区域组织及专门机构一道提高各会员国对武器禁运的认识，明确如何更加遵守这一规定。

D. 英特网

68. 正如各会员国将网络战争视为对他们常规防御能力的一个新挑战一样，它们也把网络恐怖主义视为今后面临的一个日益严重的问题。武器禁运也涵盖网络恐

⁵⁶ 见安全理事会第 1735(2006)号决议第 23 段。按照第 1989(2011)号决议附件一(v)段，监测组有下述新增职责，即与相关国际和区域组织合作，以提高对各项措施的认识，推动对这些措施的遵守。

⁵⁷ 在其第八次报告(S/2008/324)，第 75 段。

⁵⁸ 见第 1989(2011)号决议，附件一，第(w)段。

怖主义，既包括使用英特网提供培训，又包括将网络作为一种袭击手段。委员会同意了监测组的建议，⁵⁹ 确定列名各方的指挥、控制和沟通能力是武器禁运的目标，⁶⁰ 并欢迎提出进一步建议。但有关恐怖分子使用英特网络的辩论，将被并入更广泛的适当控制英特网的更深入讨论。

七. 监测组的活动

A. 访问

69. 2011年2月至2012年3月，监测组访问了21个会员国，其中3次是与反恐怖主义委员会执行局一起访问的，使得联合访问的总次数达到了19次。监测组在委员会的鼓励下极度重视与国家当局的直接接触，特别是在安全理事会第1989(2011)号决议第51段决定之后，该段规定委员会在收到会员国请求时，应为能力建设提供便利，以加强各项措施的实施。

B. 国际和区域组织

70. 监测组参加了反恐执行局组织的有关与国际组织合作的两次讲习班以及联合国毒品和犯罪问题办公室、反洗钱金融行动任务组、反洗钱金融行动任务组类型的区域机构、国际刑事警察组织举办的其他讲习班。监测组作为培训师参加了国际刑事警察组织有关国际刑警组织—联合国安全理事会特别通告的培训课程，帮助官员们加深了解，以便加强基地组织制裁措施的实施。迄今为止，南亚、东南亚、拉丁美洲和欧洲的34个国家参加了这些课程。已为其他区域规划了今后的课程。监测组还出席了2011年11月在河内举行的国际刑事警察组织大会，并同意与国际刑事警察组织一道，提高执法界内外对特别通告的认识。

C. 与情报和安全局的区域会议

71. 2011年4月，监测组召开了来自阿尔及利亚、摩洛哥、巴基斯坦、沙特阿拉伯、突尼斯和阿拉伯联合酋长国的情报和安全局局长和副局长的第九次会议。⁶¹ 2011年5月，监测组与印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡和泰国的安全局举行了第三次关于东南亚的会议。在两次会议上就列名各方的威胁和如何提高制裁制度的效力进行了有益讨论。

D. 与安全理事会其它委员会的合作

72. 监测组继续与反恐执行局及支持第1540(2004)号决议所设委员会的专家频繁接触。监测组还与指派协助其他制裁委员会的专家组接触，了解各委员会间存

⁵⁹ 例如见第八次报告(S/2008/34)，第83段。

⁶⁰ S/2008/408，第22段。

⁶¹ 利比亚和也门因一些事件未能出席会议。

在哪些可利用的共同点。监测组继续与反恐执行局协调其访问计划，并在各次访问之前和之后与他们交流信息。

73. 监测组继续执行与反恐执行局和第 1540(2004)号决议所设委员会专家组一道制订并经过三个委员会核准的共同战略，向拖欠安全理事会报告的各国提供援助。重点是在次区域或区域层面采取共同方法，首先从非洲开始，之后扩展到中东和加勒比。三个专家组现在又商定了第二项联合战略，与国际、区域和次区域组织进行全面接触。三个委员会都已注意到这一举措，而且三个专家组计划起草一份共同方法文件。

E. 反恐执行工作队

74. 监测组继续在反恐怖主义执行工作队的工作组内以及单个项目中发挥积极作用。监测组共同主持的制止为恐怖主义目的使用因特网工作组印发了有关法律和技术问题的简编报告，⁶² 完成了其有关防止恐怖分子使用英特网的法律、技术和反击说明方面的第一轮工作。

75. 反恐执行工作队在消除恐怖主义吸引力方面的努力导致正式成立了对话、理解和消除恐怖主义吸引力问题工作组，监测组将在该工作组的活动中发挥核心作用。反恐执行工作队希望继续其纪录片项目，该项目于 2011 年制作了《第二次机会》，展示了沙特一个前恐怖分子的生活，他在政府改造方案的帮助下放弃了暴力行为。⁶³ 该纪录片是与秘书处新闻部及沙特阿拉伯政府合作制作的，于 2011 年 9 月的首映式推出。监测组继续推动反恐执行工作队开展由挪威政府资助的一个改造方案。⁶⁴

76. 监测组还是人权、边界管理和资助恐怖主义行为等问题工作组的成员。

八. 其他问题

委员会网站

77. 委员会网站上张贴的信息越来越多，帮助各会员国了解和执行制裁措施。监测组向委员会提交了最新的资料汇编，其中考虑到了第 1989(2011)号决议规定的所有变化，预计将适时以所有正式语文张贴到网站上。

⁶² 可参阅 www.un.org/en/terrorism/ctitf/pdfs/WG_Compendium-Legal_and_Technical_Aspects_2011.pdf。

⁶³ 可参阅 www.un.org/en/terrorism/ctitf/documentaries.shtml。

⁶⁴ 目前所涉国家有阿尔及利亚、澳大利亚、孟加拉国、埃及、约旦、科威特、马来西亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、沙特阿拉伯、新加坡、苏丹、土耳其和也门。

附件

与基地组织制裁名单上个人有关的诉讼

欧洲联盟

1. 欧洲联盟普通法院 2010 年 9 月作出了一项裁定，在采用了“全面和严谨的”^a 司法审查标准后，下令撤销对 Yasin Abdullah Ezzedine Qadi (QI. Q. 22. 01) 的制裁。欧洲联盟委员会与欧洲联盟一个成员国联合对这项判决提出了上诉。普通法院认为，欧洲联盟当局没有让 Qadi 接触到指控他的证据，也没有考虑他所提供的“证明无罪的证据”。^b 法院批评欧洲联盟全盘采纳了基地组织和塔利班制裁委员会印发的列名理由简述，认为这份理由简述“笼统、证据不足、含糊不清、不具体”，因此使 Qadi 无法对“针对他的指控展开有效抗辩”。^c 法院判决 Qadi 的基本权利，即自我辩护权、获得有效司法审查权和财产权遭到了侵犯。上诉案还未审结。

2. 欧洲联盟普通法院停止审理 Saad Rashed Mohammad Al-Faqih (QI. A. 181. 04) 和 Movement for Reform in Arabia (QE. M. 120. 05)^d 提起的诉讼，等待欧洲联盟法院对 Qadi 案^e 做出终审判决。同样，在这一判决做出前，普通法院停止审理 Sanabel 有限救济机构 (QE. S. 124. 06) 等提起的诉讼。^f

巴基斯坦

3. Al Rashid 信托基金 (QE. A. 5. 01) 就对其实行制裁措施提起诉讼，该案因政府对 2003 年的一项不利判决提出上诉而仍待巴基斯坦最高法院审结。g Al-Akhtar 国际信托基金 (QE. A. 121. 05) 提出的类似诉讼仍有待初级法院审理。^g

大不列颠及北爱尔兰联合王国

4. 联合王国目前正就质疑其一项裁定的司法审查进行抗辩，该裁定依据基地组织制裁制度对居住在联合王国的 Hani al-Sayyid al-Sebai Yusif (QI. A. 198. 05) 做出指认。^h

^a 普通法院 (第七分庭) 2010 年 9 月 30 日关于 Kadi 诉欧盟委员会的 T-85/09 号案的判决 (可参阅 <http://curia.europa.eu>)，第 151 段。

^b Kadi 诉欧盟委员会案，第 178 段。

^c Kadi 诉欧盟委员会案，第 174 段。

^d Al-Faqih 和 MIRA 诉欧洲理事会和欧盟委员会，T-322/09 号案 (可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^e 欧盟委员会诉 Kadi C-584/10 P 号案 (合并案件 C-584/10 P、C-593/10 P、C-595/10 P) (可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^f Al-Faqih 和他人诉欧盟委员会，T-134/11 号案 (可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^g 信息由巴基斯坦提供。

^h 信息由联合王国提供。

美利坚合众国

5. 2011年9月23日，美国第九巡回上诉法院做出裁定，坚持对Al-Haramain基金会(AHIF)(美利坚合众国)(QE. A. 117. 04)的指认，理由和证据是：虽然对AHIF适用程序的多个方面违反了第五修正案规定的其正当程序权，但这些违反是无伤大雅。ⁱ 但第九巡回法院的确发现，在指认之前未能获得司法手令违反了第四修正案，于是将该案件发回了地区法院，以审议可酌情采取何种补救措施。2011年12月14日，政府请求第九巡回法院重新举行听证。2012年2月27日，第九巡回法院驳回了重新听证请求，并修改其意见以明确关于第四修正案的裁定。

6. 2012年3月19日，美国哥伦比亚特区地区法院裁定，有“充分的”保密和非保密材料证明Yasin Qadi's(QI. Q. 22. 01)支持了与基地组织有关个人和相关团体和活动等，因此可在美国将他列入名单。法院发现，Qadi支持了包括Wa'el Julaidan(QI. J. 79. 02)在内的基地组织人物，包括提供惠益和超过100万美元的资金。法院还驳回了Qadi的违宪主张。^j

监测组第11份报告(S/2011/245)中提及的名字已被委员会从名单中除名的个人的案件^k

加拿大

7. 2010年6月7日，Abu Sufian Abd al-Razziql^l在渥太华联邦法院提起诉讼，对加拿大对其实施制裁措施提出质疑。^m Abd al-Razziq在被除名后，撤销了他的违宪主张，但他的损失主张仍有待审理。

欧洲联盟

8. 欧洲联盟综合法院停止审理Abd al-Rahman al-Faqih、Ghuma Abd' Rabbah、Tahir Nasuf和Sanabel救济机构提起的诉讼，^f等待欧洲联盟法院对Qadi案件做出终审裁定。¹

ⁱ Al-Haramain Islamic 诉美国财政部 10-35032 号案(2011年9月23日)(可参阅 www.ca9.uscourts.gov/datastore/opinions/2011/09/23/10-35032.pdf)。

^j Kadi 诉盖特纳，第 09-0108 号，节略意见(哥伦比亚特区地区法院，2012年3月19日)(可参阅 <http://docs.justia.com/cases/federal/district-courts/district-of-columbia/dcdce/1:2009cv00108/134774/56/0.pdf?1332242198>)。

^k 为了完整性而列出。今后的报告中不会再列出这些案件。

^l 见 2011 年 11 月 30 日的新闻稿(可参阅 www.un.org/News/Press/docs//2011/sc10468.doc.htm)。

^m Abdelrazik 等诉加拿大检察总长(T-889-10)；信息由加拿大提供。

9. 2011年9月, Elsharif Elostⁿ 和Maftah Mohamed Elmabruk^o 提起的诉讼案件被驳回。2012年1月和2月, Shafiq ben Mohamed ben Mohamed al-Ayadi^p和Abdulbasit Abdulrahim^q 提起的诉讼分别从法院登记册上被删除。在申诉人Faraj Faraj Hussein al-Sa'idi^r 去世后法院于2011年6月将其案件从登记册上删掉。

欧洲人权法院

10. Youssef Mustapha Nada Ebada向欧洲人权法院提起的诉讼仍有待大法庭审理。Ebada声称将他列入基地组织和塔利班制裁名单违反了《欧洲保护人权与基本自由公约》第六条(关于获得公正审判的权利)等规定。^s

联合王国

11. 均在联合王国居住的Abdulbaqi Mohammed Khaled、Maftah Mohamed Elmabruk 和 Abdulbasit Abdulrahim对联合王国做出的关于依照基地组织制裁制度将他们指认的裁定提出了法律审查的异议。^t

ⁿ Elostⁿ 诉欧洲理事会和欧盟委员会案, T-102/09 号案(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^o Maftah 诉欧洲理事会和欧盟委员会案, T-101/09 号案(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^p Ayadi 诉欧盟委员会案, T-527/09 号案(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^q Abdulrahim 诉欧洲理事会和欧盟委员会案, T-127/09 号案(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^r Al Saadi 诉欧盟委员会案, T4/10 号案件(可参阅 <http://curia.europa.eu>)。

^s Nada 诉瑞士案(10593/08 号案)(可参阅 www.echr.coe.int)。

^t 信息由联合王国提供。